

CORONAVIRUS. ESTADO DE ALARMA Y POLICÍA SANITARIA MORTUORIA¹

1.- Idea de partida

Los aspectos jurídicos del derecho funerario o mortuario estuvieron tradicionalmente desatendidos en España hasta que TOLÍVAR ALAS, retomando una línea poco marcada en la doctrina española dio buena cuenta de ellos en su clásica monografía² siendo esta obra, y a salvo el ilustre antecedente de R. FERNÁNDEZ DE VELASCO³, *Naturaleza jurídica de cementerios y sepulturas* (Madrid, 1935), la que contuvo durante bastante tiempo el tratamiento más completo en nuestro país sobre el derecho mortuario o funerario. A estos autores, en un renovado interés, al socaire de la tormenta liberalizadora causada por el RD Ley 7/1996, de 7 de junio se unieron años más tarde J.F. PÉREZ GÁLVEZ⁴, J. Antonio GARCÍA DE COCA⁵ y mi propio trabajo y algunos más recientes⁶. Desde ahí y dejando de lado el papel o las competencias municipales, la doctrina dejaba constancia en mayor o menor medida que la aparición de las Comunidades Autónomas hizo que en cierta forma se legislara al amparo de las competencias estatutarias en materia de sanidad interior de forma casi mimética al venerable Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (RPSM, en adelante)⁷, desplazándolo. Hasta devenir una norma supletoria,

¹ Josep OCHOA MONZÓ, Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Alicante.

² Leopoldo TOLIVAR ALAS, *Dogma y realidad del Derecho Mortuario Español*, IEAL, Madrid, 1983. Ayuntamientos, registro civil y municipalismo funerario, Iustel, Madrid, 2008. Del mismo autor sigo unos breves comentarios hechos en <https://www.administracionpublica.com/sobre-el-derecho-funerario-de-excepcion/> Sobre el derecho funerario de excepción, 14 de abril de 2020, el blog de es-público.

³ *Naturaleza jurídica de cementerios y sepulturas*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1935. Básico es también, Manuel SEGURA, *Derecho funerario*, Librería Bosch, Barcelona, 1963.

⁴ Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, *El sistema funerario en el Derecho español*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1997.

⁵ José Antonio GARCÍA DE COCA, *La liberalización de la actividad funeraria*, publicada por la Universidad de Valladolid, en 1998.

⁶ Josep OCHOA MONZÓ, *La actualización del derecho mortuario y la liberación de los servicios funerario*, Editorial Planet Press, Universidad de Alicante, 1998. El capítulo "La influencia del derecho comunitario en la legislación de sanidad mortuoria española como ejemplo del reflejo del derecho comunitario en las normas de los Estados miembros", en AAVV, *Derecho y salud en la Unión Europea* (Dir. Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ), Comares, Granada, 2013 pp. 273- 292. Desde otra perspectiva, "La responsabilidad social en el sector funerario", Revista Funeraria, núm. 139, 2w017, pag. 71 y ss. Otra vertiente en Mercedes LAFUENTE BENACHES, "¿Cabe exhumar por Decreto-ley?", Revista General de Derecho Administrativo, N°. 49, 2018.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1974-1358>

aunque prácticamente copiada en muchos de sus preceptos, con algunas actualizaciones que por la época no pudo recoger la legislación estatal. Y todo ello, sin entrar a ver si ante la dispersión normativa actual cabría contar con una disposición que estableciese la legislación básica en materia de policía sanitaria mortuoria, al amparo de las competencias estatales (art. 149.1.16 CE) junto a las se encuentran las tradiciones facultades que desde siempre han tenido los Municipios⁸.

2.- El derecho mortuario regula un conjunto de intervenciones sanitarias ligadas al óbito que forman parte de la policía sanitaria mortuoria

La intervención pública ligada al fallecimiento de una persona es evidente, pues la muerte afecta a sus relaciones jurídicas privadas, pero también tiene una trascendencia sanitaria pública. Buena parte de las actuaciones ligadas al deceso de una persona se han identificado con una denominación clásica como es la "pompas fúnebres", y los servicios propios de las empresas funerarias que los prestan, lo que encaja dentro del término servicios funerarios o servicios de pompas fúnebres. Así, ya la STS de 28 de junio de 1978, que resolvió la municipalización del servicio con monopolio en León, al describir los servicios de pompas fúnebres tiene en cuenta ese momento ya que señala que: *"comprende los propios de suministros de ataúdes, urnas, cajas de cinc, instalación de túmulos y cámaras mortuorias, enlutamientos y servicios de firmas, conducción y traslado de cadáveres; y en general la asistencia de cadáveres desde el lugar mismo en que la defunción haya tenido lugar hasta su entrega al pie de la sepultura en que haya de ser inhumada, incluidas todas las gestiones anejas o reclamaciones con la prestación del servicio principal"*.

Todo lo anterior se ajusta a las reglas de la llamada policía sanitaria mortuoria, como aquella parte integrante de la actividad de la Administración Pública en materia de Sanidad, que abarca a la regulación de: *"1. A toda clase de prácticas sanitarias en relación con los cadáveres y restos cadavéricos, y 2. A las condiciones técnico-sanitarias de los féretros, vehículos y empresas funerarias y de los cementerios y demás lugares de enterramiento* (Art. 1 RPSM); definición o descripción seguida en mayor o menor medida por el conjunto de normas autonómicas que, modernizando o actualizando el RPSM de 1974 regulando fenómenos poco generalizados entonces como los tanatorios o velatorios. Desde ahí, a título de ejemplo, el art. 2 del Decreto 39/2005, de 25 de febrero, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las prácticas de policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunidad Valenciana dirá que esta como parte integrante de la intervención de la administración Pública en materia sanitaria, comprende: *"a) La regulación de toda clase de prácticas sanitarias sobre*

⁸ Con la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se impone la obligación municipal mínima sobre control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria (artículo 42.3.e). Lo que se superpone a la obligación del art. 26. 1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local de disponer de cementerio en todos los Municipios y ya antes, a la del art. 25. 2 K) de que el Municipio "ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de cementerios y servicios funerarios.

cadáveres y restos cadavéricos. b) Las condiciones técnico-sanitarias que han de cumplir todas las empresas, instalaciones y servicios funerarios. c) Las normas sanitarias que deben cumplir los cementerios y demás lugares de enterramiento que puedan ser autorizados. d) La función inspectora y la potestad sancionadora, para el caso de incumplimiento de la normativa vigente sobre la materia. e) Todas aquellas actividades que, por razón de la materia, puedan quedar dentro del ámbito de regulación del presente reglamento”.

Es evidente que la muerte produce toda una serie de implicaciones jurídico-administrativas (en régimen de normalidad o no) que van desde el instante mismo del fallecimiento⁹ hasta el momento inmediatamente anterior al destino final del cadáver: enterramiento o incineración, en lo que ahora interesa, básicamente. Hasta que ese destino final llegue, se deben haber realizado una serie de actuaciones y trámites de orden jurídico-procedimental; provisión de féretros¹⁰ y demás materiales fúnebres en caso de traslado del cadáver; respetar las medidas higiénico-sanitarias exigibles a la manipulación del cadáver, sobre todo en función del Grupo del mismo, etc. Y aquí, en cuanto a la clase de cadáveres, es necesario decir que todas las normas autonómicas han seguido la clasificación de los cadáveres en dos grupos siguiendo al RPSM de 1974, en base a la causa de defunción. Así para RPSM de la Comunidad Valenciana el artículo 9 señala que son cadáveres del *Grupo I: aquellos cadáveres cuya causa de muerte representa un riesgo sanitario tanto de tipo profesional para el personal funerario como para el conjunto de la población, tales como el cólera, carbunco, rabia, peste, fiebre hemorrágica causada por virus, encefalitis de Creutzfeldt-Jacob, difteria, ántrax, y contaminación por productos radiactivos, así como aquellas otras que, en su momento, pueda determinar la autoridad sanitaria de forma general, o aquellas que, en atención a circunstancias epidemiológicas concretas, determine el Alcalde del municipio afectado, o el órgano autonómico de sanidad si el alcance territorial de estas*

⁹ El tratamiento de la enfermedad, como en el caso del coronavirus puede obligar a adoptar medidas higiénicas y de prevención incluso antes, evidentemente, en lo que no entramos.

¹⁰ Aquí encontramos ya reglas de excepción, para los féretros. Así, el art. Artículo 10 Decreto 39/2005, de 25 de febrero, de policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunidad Valenciana dispone que: “1. *Se prohíbe la conducción, inhumación e incineración de cadáveres sin el correspondiente féretro de las características que se indican en este Reglamento, con excepción de los **casos de graves anomalías epidemiológicas** o de catástrofes y de los otros previstos expresamente en este Reglamento.* 2. *En supuestos de **graves anomalías epidemiológicas**, el alcalde del municipio afectado podrá autorizar que se efectúen inhumaciones sin féretro, en las condiciones que se determine. En caso de que la anomalía o la catástrofe exceda del término municipal, corresponderá al órgano autonómico de sanidad autorizar las inhumaciones sin féretro y determinar las condiciones. Ambas autoridades serán informadas, inmediatamente, de las decisiones que pueda haber adoptado cada una de ellas en el ejercicio de sus competencias respectivas.* Y el art. 15. 2 c) permite enterrar más de un cadáver en un féretro si se trata de “graves anomalías epidemiológicas”, en cuyo caso “la inhumación de dos o más cadáveres en el mismo féretro debe ser autorizada u ordenada por el alcalde del municipio afectado. En el caso de que la catástrofe o la anomalía epidemiológica afecte a más de un municipio, corresponderá al órgano autonómico de sanidad autorizar u ordenar la inhumación de dos o más cadáveres en el mismo féretro”.

circunstancias excede el ámbito territorial del término municipal. Grupo II: comprende los cadáveres cuya causa de muerte no esté incluida en el grupo anterior.”

Obviamente la crisis causada por el coronavirus podría plantear a qué grupo pertenecen los cadáveres de los fallecidos por esta causa, si encajan en el Grupo I o en el Grupo II. En puridad los fallecimientos por COVID 19 deben considerados como un cadáver del Grupo II como admite la Recomendación de 13 de marzo de 2020¹¹, o del Grupo III según la Guía de consenso sobre sanidad mortuoria de 2018¹². Con todo, la enumeración de los cadáveres del Grupo I es descriptiva y deja abierta la posibilidad de que *“se podrá modificar en función de la evidencia científica disponible”* y como señala TOLIVAR, *“es evidente que, con una simple Resolución administrativa, los fallecidos por COVID-19 entrarían en los primeros supuestos”*¹³, en lo que coincido, lo que no me consta haya sido el caso hasta ahora.

Dicho de otra forma, el fallecimiento de una persona exige toda una batería de medidas previstas de forma preventiva -de policía por lo tanto o de limitación mucho más rigurosas en función del Grupo del cadáver-, que condicionan temporalmente la inhumación o incineración del mismo. Una parte de lo cual se ha visto alterado desde la declaración del estado de alarma con la crisis sanitaria del COVID 19¹⁴. Ya en algo tangencial, pero ligado a las prácticas previas al enterramiento, RD 463/2020, de 14 de marzo en su art. 11 dispuso que: *“la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro”*¹⁵.

¹¹ Recomendaciones COVID 19
https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/documentos/Manejo_cadaveres_COVID-19.pdf

¹² Aprobada en la Comisión de Salud Pública de 24 de julio de 2018 https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/sanidadExterior/docs/GUIA_CONSENSO_SANIDAD_MORTUORIA.pdf

Curiosamente solo he encontrado una norma, el Decreto del País Vasco 202(2004, de 19 de octubre que sí recoge esta clasificación de cadáveres del Grupo III.

¹³ TOLIVAR ALAS, opinión es.blog. citado de 14.04.2020.

¹⁴ Prueba de ello es la abundante normativa relacionada con medidas de higiene sanitaria no exactamente de sanidad mortuoria que se puede ver en <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/documentos.htm>

¹⁵ La mejor doctrina entiende que los actos religiosos no están prohibidos. Vid. Manuel IZQUIERDO CARRASCO <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/2020/04/22/la-asistencia-a-cultos-religiosos-no-esta-prohibida/>

3. Estado de alarma, emergencia sanitaria por coronavirus y policía sanitaria mortuoria. La alteración de la normalidad de un régimen poco dado a cambios

La situación de anormalidad sanitaria está prevista en el ordenamiento vigente, pues una de las posibles razones para declarar el estado de alarma con arreglo al art 4 b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio son las crisis sanitarias tales como las epidemias. Sin entrar aquí en las distintas hipótesis o en otras posibles vías que conoce el ordenamiento jurídico para reaccionar a estas contingencias sanitarias, ya con la misma legislación sanitaria o la de protección civil¹⁶, no hay duda que una pandemia como la causada por el COVID 19 pueda haber afectado gravemente a la normalidad de los servicios funerarios y a las reglas de policía sanitaria mortuoria, sin una especial argumentación. Así, los pasos subsiguientes al fallecimiento de una persona son los que ponen en marcha una serie de trámites o de procedimientos -al margen de las parcas regulaciones del Código Civil sobre la naturaleza jurídica del cadáver, su apropiabilidad y la relación de éste con los familiares¹⁷- que sustantivan la intervención pública en la materia, a través de una serie de permisos -judiciales, en su caso y de autorizaciones administrativas- aspectos todos que por razones obvias no pueden ser visto en estas breves líneas pero sí son los que se han visto alterados con la crisis sanitaria.

No entro en otras derivaciones jurídicas ligadas al estado de alarma sobre las que la mejor doctrina ya se ha pronunciado, tempranamente, entre otros en cuanto a la afectación de derechos fundamentales. Vid. AAVV, *El Cronista*, 86, 87, 2020, Extraordinario sobre el Coronavirus y otros problemas; dentro de este el trabajo de Lorenzo COTINO HUESO, “Los derechos fundamentales en tiempo del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepción”, pag. 88 y ss. También ha publicado un número extraordinario sobre el mismo tema la Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha, Gabilex, núm. 21, 2020, en pag. 19 y ss. O la opinión de Mercedes FUERTES, “Estado de excepción, no de alarma”, Iustel. Diario del Derecho de 21.04.2020 https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?idseccion=53

La abundante normativa, con un listado de normas actualizado hasta de las Comunidades Autónomas se encuentra en <https://envira.es/es/normativa-publicada-relacion-covid-19-espana/>. Y el oficial en https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355&modo=2¬a=0&tab=2. Pero la mejor fuente actualiza en este foro y los diversos artículos que recoge el blog el Profesor COTINO, <https://derechocovid.com/>

¹⁶ Me remito al trabajo de Vicente ALVÁREZ GARCÍA, El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria, en el número de *El Cronista*, 86, 87, 2020, Extraordinario sobre el Coronavirus y otros problemas, pag. 6 y ss. Alba NOGUEIRA LÓPEZ, “Confinar el coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el nuevo derecho de excepción”, pag. 22 y ss. en el citado número extraordinario de *El Cronista*. Y a cómo afecta todo esto a la distribución territorial de competencias que analiza Francisco VELASCO CABALLERO, “Estado de alarma y distribución territorial del poder”, en pag. 78 y ss.

¹⁷ Vid., las observaciones que ya hiciera TOLÍVAR, *Dogma...*, cit., pag. 47 y ss., y PÉREZ GÁLVEZ, *El sistema...*, pag. 161 y ss.

En efecto, en condiciones de normalidad, tras el fallecimiento de una persona se producen una serie de pasos que con carácter necesario se deben de dar¹⁸ y que se reducirían básicamente a los siguientes¹⁹:

- certificado médico de defunción a efectos de la declaración e inscripción del óbito en la Sección de defunciones del Registro Civil, de acuerdo con la legislación sectorial.

- licencia de enterramiento o incineración, que no podrá concederse sin la previa inscripción del fallecimiento, y que ha de ser expedida por el propio Juez Encargado o Juez de Paz, si bien también puede ser extendida por la autoridad judicial que instruya las diligencias oportunas y por el encargado del Registro Civil del lugar en el que haya de llevarse a efecto la inhumación o incineración.

- autorizaciones administrativas en caso de traslados no ordinarios o conducciones especiales.

- acta de embalsamamiento o de conservación temporal, y si ha existido intervención judicial²⁰: autorización del juez competente, y/o permisos de tanatopraxia o tanatoestética o tanatoplastia u otros a cargo de las autoridades sanitarias autonómicas.

A lo que se suman las reglas relativas a inhumaciones y exhumaciones de cadáveres, a condiciones de los féretros²¹, de vehículos de transporte²² de nichos y fosas y otras sepulturas²³, que conforman otra esencia de la policía sanitaria mortuoria, en lo que no podemos entrar pero que como veremos también admiten reglas de excepción o en casos de “anormalidades epidemiológicas”.

¹⁸ No valoramos la hipótesis de “quién los da o los realiza materialmente”. Y me refiero a que muchas personas disponen de un seguro de decesos que cubre estos trámites.

¹⁹ Hay que tener en cuenta (aún), los arts. 81 a 87 de la Ley de 8 de junio de 1957 sobre el Registro Civil, y arts. 273 a 282 del Decreto de 14 de noviembre de 1958, por el que se aprueba su Reglamento. En ambas se dan reglas específicas para supuestos de defunciones con indicios de muerte violenta o de personas desconocidas o en circunstancias ignoradas o especiales, o para la inscripción de defunción por expediente. En cuanto a los pasos en concreto, que aquí se resumen puede verse entre muchas la publicación del Consejo General del Poder Judicial, *Los Juzgados de Paz*, Madrid, 1996, pag. 239 y ss.

²⁰ En casos de intervención judicial por cualquier causa, esta es siempre atrayente y excluyente respecto de la de otros poderes públicos.

²¹ Con criterios técnicos homologados bajo la norma UNE 190001 que les sean de aplicación.

²² Si se trata de un coche fúnebre, la distancia existente desde el final de la cabina del conductor hasta la puerta de atrás del vehículo (el habitáculo), será suficiente para contener un féretro y facilitar su manipulación, de manera que, una vez introducido, el féretro quepa con holgura y el vehículo quede herméticamente cerrado (mínimo de 215 cm de longitud, 90 cm de anchura y 80 cm de alto). Guía 2018 que seguimos.

Pues bien, una de las reglas afectadas por la crisis sanitaria y la declaración del estado de alarma, ha estado la tradicional permanencia del cadáver como mínimo 24 horas y como máximo 48 en el domicilio mortuario, *lapsus* que puede ampliarse si se aplican técnicas de conservación del cadáver. En efecto, este es uno de los trámites o pasos afectados por la crisis del coronavirus que altera un *status quo* que viene arrastrándose, como mínimo, desde el art. 83 de la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957 que (aún) dice que *“en tanto no se practique la inscripción no se expedirá la licencia para el entierro, que tendrá lugar transcurridas al menos veinticuatro horas desde el momento de la muerte”*. Por su parte, en la parcialmente vigente Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (que entra plenamente en vigor el 30.06.2020, a salvo lo que dispuso la misma Disposición Final Décima), en el art. 63.3 altera un tanto la regla anterior al decir que *“el funcionario competente, una vez recibida y examinada la documentación, practicará inmediatamente la inscripción y expedirá el certificado de la defunción. El Encargado, una vez practicada la inscripción, expedirá la licencia para el entierro o incineración en el plazo que reglamentariamente se establezca”*, plazo que sigue siendo el del RPSM y que es normalmente el de *“transcurridas 24 horas del fallecimiento y antes de que se cumplan las 48 horas de aquel, a excepción de los cadáveres sobre los que se hayan aplicado técnicas de conservación o embalsamamiento, para los que regirán los plazos de cada RPSM”*, hasta un máximo de 96 horas, en unas instalaciones adecuadas para estas finalidades, debidamente autorizadas (Art. 12 RPSM de la Comunidad Valenciana).

Es en esta línea en donde se sitúa la Guía citada de julio 2018 que sienta criterios homogéneos para que con carácter general *“a los cadáveres del grupo III -son riesgo, los del Grupo II del - viejo RPSM de 1974- se les dará destino final: a) Con carácter general, entre las 24 y las 48 horas tras el fallecimiento. b) A los conservados transitoriamente, antes de transcurridas 72 horas desde el fallecimiento. c) A los embalsamados, en general, antes de transcurridas 96 horas desde el fallecimiento, plazo que podrá alargarse previa autorización sanitaria. d) Los cadáveres congelados están exentos del cumplimiento de los plazos anteriores. e) Se podrá dar destino final inmediatamente de la obtención del certificado médico de defunción y licencia de sepultura cuando se haya efectuado autopsia, se hayan obtenido órganos para trasplante o la descomposición del cadáver sea evidente. Los cadáveres congelados que no vayan a inhumarse o incinerarse en las 24 horas inmediatas a su retirada de las cámaras, serán conservados transitoriamente o embalsamados a criterio del profesional responsable”*.

Pues bien, el tiempo mínimo que debe transcurrir entre el óbito y el destino final del cadáver de entre los permitidos por el RPSM es por ello la regla que más directamente se ha visto modulada con la emergencia sanitaria del COVID 19. En efecto, si la inhumación o incineración exige en condiciones normales una demora por razones obvias de acreditación indubitada de la muerte

²³ Para los nichos y fosas, las exigencias del RPSM, y para el supuesto de nichos prefabricados deberán cumplir con lo establecido en la norma UNE EN ISO 9001 o garantizar que se cumplen las condiciones de calidad del prefabricado.

las afectaciones hechas al régimen ordinario²⁴ el artículo 3 de la Orden SND/272/2020, de 21 de marzo²⁵ por la que se establecen medidas excepcionales para expedir la licencia de enterramiento y el destino final de los cadáveres ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 modifica la Ley de 8 de junio de 1957 sobre el Registro Civil al decir que *“con objeto de poder dar destino final a los cadáveres con la mayor agilidad, se considera necesario que en el momento actual no se aplique la necesidad de que trascurren veinticuatro horas desde el fallecimiento hasta la concesión de la licencia de enterramiento”*. Medida *“excepcional y temporal que se aplicará a todos los cadáveres, independientemente de la causa del fallecimiento, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el segundo párrafo del artículo ochenta y tres de la referida Ley sobre el Registro Civil, y se mantendrá durante toda la vigencia del estado de alarma, lo que incluye sus posibles prórrogas”*. Y esta medida de excepción lo es con independencia del destino final del cadáver, ya al enterramiento, incineración o donación a la ciencia²⁶, pues en todos los casos, puede realizarse sin tener que esperar a que se cumplan veinticuatro horas desde el fallecimiento, siempre y cuando este hecho no sea contrario a la voluntad del difunto o a la de sus herederos.

Pero antes de esta Orden, e incluso avanzándose a la misma declaración del estado de alarma, (y no me consta su publicación) el 13 de marzo de 2020 el Ministerio de Sanidad había dictado unas instrucciones para el manejo de cadáveres afectado por COVID-19²⁷. Entre ellas se recomienda no realizar autopsia, ya fuesen casos clasificados como caso en investigación, probable o confirmado, salvo indicaciones clínicas fundamentadas. O otras

²⁴ La crisis ha provocado, puntualmente, otros problemas, caso de la disponibilidad de féretros, la limitación de las incineraciones por saturación de los hornos crematorios, hasta los precios disparados que se ha visto obligado a limitar la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, falta de espacio para depósito de fallecidos, que deben serlo en las condiciones de temperatura que marca el RPSM. Las medidas para garantizar la viabilidad del Sistema Nacional de Salud, de la Orden SND/299/2020, de 27 de marzo, por la que se modifica la Orden SND/ 232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. O incluso se tuvo que probar la Orden SND/352/2020, de 16 de abril, por la que se modifica la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y medidas de contención y remisión de información al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (B.O.E. de 17 de abril de 2020), a efectos del cómputo de los fallecidos por la epidemia.

²⁵ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/22/pdfs/BOE-A-2020-3974.pdf>

El art. 2 dice que resulta de aplicación a todos los fallecimientos que se produzcan en España durante la vigencia del estado de alarma, independientemente de su causa, a excepción de los fallecimientos en los que hubiera indicios de muerte violenta, en cuyo caso se estará al criterio de la autoridad judicial correspondiente. Y por ello Disposición final única dice que la Orden mantendrá su vigencia hasta la finalización del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, lo que incluye sus posibles prórrogas.

²⁶ Cabe también el lanzamiento del cadáver al mar de acuerdo con el art. 180.2 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima y dentro de las facultades que la misma atribuye al capitán a quien, con arreglo al art. 178.1, le corresponde ejercer a bordo los mismos deberes y facultades que un encargado del Registro Civil

tales como que todas las personas que participen en el traslado del cadáver, desde la sala o espacio de aislamiento, deberán tener la formación suficiente y deberán estar en número suficiente para realizar esta operación minimizando los riesgos. O que todas las personas deben estar provistas con los equipos de protección individual adecuados similares a los establecidos para el personal sanitario que atienda a casos en investigación, probables o confirmados para infección por SARS-CoV-2 en el Procedimiento de actuación frente a casos de infección por el nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) publicado por el Ministerio de Sanidad. Además, si se van a realizar tareas pesadas se recomiendan medidas adicionales como guantes de caucho, delantal de caucho y zapatos cerrados resistentes, además del equipo de protección habitual.

La misma resolución de 13 de marzo de 2020 puede ser vista, así, al margen su ropaje jurídico, como parte del derecho de excepción, pues aclaraba que los cadáveres de personas fallecidas por COVID-19 eran cadáveres del Grupo II (podría pensarse que al tratarse de una epidemia podría ser considerados del Grupo I) según lo establecido en el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria. Igualmente. De la misma forma con la crisis sanitaria por el coronavirus se ha asistido a una mayor facilidad a la hora de que el cadáver pueda (deba) introducirse en una bolsa sanitaria estanca biodegradable y de traslado, que reúna las características técnicas sanitarias de resistencia a la presión de los gases en su interior, estanqueidad e impermeabilidad, tal y como está establecido en la Guía de consenso sobre Sanidad Mortuoria²⁸.

Ahora bien, no podemos dejar de señalar que toda esta reacción del legislador estatal llega en ocasiones tarde o después de que algunas normas autonómicas ya hubiesen actuado al amparo de sus competencias estatutarias en materia sanitaria (y de policía sanitaria mortuoria), lo que plantea un debate interesante al que ya nos hemos referido sobre la gestión territorial y competencial de la crisis, en el que no podemos entrar²⁹. Así, por ejemplo, la Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se acuerda la medida especial para la inhumación

²⁷ https://www.ecestaticos.com/file/65c22b709852c9c12d0d80dc696692dd/1584553149-manejo_cadaveres_covid-19.pdf

²⁸ Como se ha dicho ya aprobada en la Comisión de Salud Pública de 24 de julio 2018. https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/sanidadExterior/docs/GUIA_CONSENSO_SANIDAD_MORTUORIA.pdf. La autorización del uso de bolsas se puede ver de forma puntual en la Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, por la que se aprueba la bolsa sanitaria estanca y autodestructible para transporte de cadáveres con ataúd. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-4755
Resolución de 23 de febrero de 2015, de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, por la que se aprueba la bolsa biodegradable para su uso como caja interior de féretro de transporte de cadáveres http://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2659
Resolución de 26 de enero de 2017, de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, por la que se aprueba la bolsa de traslado de cadáveres con ataúd. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/02/28/pdfs/BOE-A-2017-2107.pdf>

inmediata de personas fallecidas por coronavirus COVID-19, en el ámbito de la Comunitat Valenciana (DOCV de 21 de marzo de 2020), ordenaba que, una vez fallecida una persona por coronavirus COVID-19, sea trasladada inmediatamente al depósito del cementerio de su correspondiente localidad, para que se proceda a su inhumación tan pronto sea posible, sin que deba permanecer en el depósito de la institución sanitaria donde falleció. O a título de ejemplo la más completa, Resolución de 27/03/2020, de la Consejería de Sanidad, de Castilla La Mancha sobre medidas extraordinarias a adoptar para prevenir el contagio por COVID-19 con respecto al manejo de cadáveres, enterramientos e infraestructuras de sanidad mortuoria (Diario Oficial de Castilla La-Mancha de 28-03-2020)³⁰ que anula las medidas ya excepcionales adoptadas en esta Comunidad Autónoma por Resolución de 14/03/2020, de la Consejería de Sanidad, sobre medidas extraordinarias a adoptar con motivo del coronavirus (COVID-19), en la celebración de funerales y duelos, limitándolos. El mismo día que entraba en vigor el artículo 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, la norma autonómica, antes, ya dijo que la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro. No es por ello extraño que consciente de estas medidas ya adoptadas por las CCAA o las administraciones locales, la Disposición Final Primera RD 463/ 2020 dirá que *“quedan ratificadas todas las disposiciones y medidas adoptadas previamente por las autoridades competentes de las comunidades autónomas y de las entidades locales con ocasión del coronavirus COVID-19, que continuarán vigentes y producirán los efectos previstos en ellas, siempre que resulten compatibles con este real decreto”*.

²⁹ Alba NOGUEIRA LÓPEZ, “Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción”, *El Cronista...*, cit., pag. 22 y ss., quien plantea el debate de cómo se ha reaccionado ante la emergencia, con qué instrumentos jurídicos dejando claro que algunas Comunidades Autónomas lo hicieron antes de que se declarase le estado de alarma, con medidas que como hemos visto el RD 463/2020, no tiene más que validar.

³⁰ Entre otras, ya suspendió los velatorios de cadáveres tanto en instalaciones públicas como privadas; restringía las comitivas a los cementerios para enterramiento o despedida de cremación a un máximo de tres familiares o allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. Y para el caso del cadáver ordenaba introducirlo en una bolsa sanitaria estanca o doble sudario de plástico; prohibió las técnicas de tanatoestética o tanatopraxia, incluida la extracción de marcapasos. Y, sobre todo, que se diera traslado inmediato para dar destino final al cadáver, sin ser necesario esperar 24 horas. Autorizaba el traslado de varios cadáveres en sus respectivos féretros en un mismo furgón, siempre que el destino final sea común. Con todo, creo que, de forma innecesaria, la misma Orden decía que *“esta resolución deberá ser trasladada a la jurisdicción contencioso- administrativa a efectos de solicitar la ratificación judicial prevista en el párrafo 2, del artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”* (sic). Asumiendo que las medidas de limitación allí previstas deberían ser ratificadas judicialmente

En efecto, a nivel estatal será más tarde con la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, en lo que interesa, y ya para todo Estado cuando se alteren algunas de las reglas clásicas de la policía sanitaria-mortuoria que se habían interiorizado en todos los ordenamientos autonómicos al amparo del viejo RPSM de 1974. Así:

- A) Prohíbe los velatorios en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, así como en los domicilios particulares.
- B) Dicta reglas sobre actuaciones sobre el cadáver que, en el caso de fallecidos por COVID-19, impidiendo realizar prácticas de tanatoestética, intervenciones de tanatopraxia, ni intervenciones por motivos religiosos que impliquen procedimientos invasivos en el cadáver.
- C) Suspende las ceremonias civiles o de culto religioso. Para añadir que se pospondrá la celebración de cultos religiosos o ceremonias civiles fúnebres hasta la finalización del estado de alarma, sin perjuicio de la posibilidad prevista en el párrafo siguiente. Por lo que la participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de tres familiares o allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. En todo caso, se deberá respetar siempre la distancia de uno a dos metros entre ellos.
- D) Dicta reglas en cuanto a las condiciones de contratación de servicios funerarios para que, durante el periodo de vigencia del estado de alarma, los precios de los servicios funerarios no podrán ser superiores a los precios vigentes con anterioridad al 14 de marzo de 2020³¹.

³¹ Y otras referidas a que “en el caso de servicios ya abonados a precios superiores a los establecidos con anterioridad al 14 de marzo de 2020, la empresa deberá iniciar de oficio la devolución de la diferencia, dejando constancia de las actuaciones realizadas a tal efecto en el caso de que no pueda llevarse a cabo. En este caso, el usuario dispondrá de seis meses desde la fecha de finalización del estado de alarma para solicitar el correspondiente reembolso. Las empresas de servicios funerarios deberán facilitar al usuario, con carácter previo a la contratación del servicio, un presupuesto desglosado por cada uno de los conceptos incluidos en el mismo y la lista de precios vigente con anterioridad al 14 de marzo de 2020, aun en el supuesto de que resulte necesario realizar actuaciones específicas como consecuencia de los fallecimientos producidos por causa del COVID-19. Respecto de los servicios o productos contratados que no puedan ser disfrutados o entregados al usuario debido a las medidas implementadas en virtud del Real Decreto 463/2020 y sus normativas de desarrollo, se devolverá al consumidor o usuario los importes ya abonados correspondientes a dichos servicios o productos. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en este apartado tendrá la consideración de infracción a los efectos de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Pero como se puede ver, desde el 14 de marzo de 2020 hasta la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, pudieron pervivir los dos sistemas normativos hasta que el legislador estatal con aquella válida (de forma excepcional para todo el Estado) el normal régimen de ejercicio de competencias en materia de policía sanitaria mortuoria que como norma de excepción ya habían adoptado algunas de las Comunidades Autónomas; lo que abunda en las reticencias planteadas por la doctrina sobre cómo se ha reaccionado, entre otras, desde la perspectiva competencial para hacer frente al coronavirus. A la postre, de lo que no hay duda, en lo que coincide como asume TOLIVAR³², es que la pandemia es nueva y un reto mundial sin precedentes desde hace más de un siglo. Si bien no es algo desconocido en nuestro derecho mortuario parece aconsejable pro futuro, por si esta u otra pandemia reaparece, incluir algún precepto básico que oriente de una forma homogénea a las autoridades de los diversos niveles administrativos. Así sea.

³² Reflexiones citadas de fecha 14 de abril de 2020.